学术专论

从理事到抚民：清代归绥地区厅制变迁新探

胡 恒

[摘要] 清代在郡县与藩部之间的圈层过渡地带常常通过设置“厅”的方式进行治理，山西与内蒙古交界的归绥地区是其中的典型代表。清朝对这一蒙汉杂处地带的治理经历了漫长而复杂的探索过程，可分为理事、分辖、统合、兼辖、抚民、建省等六个阶段，厅制亦因应形势而变迁，生动展现了郡县制是如何逐步向边疆拓展的。这一过程并非直线式的，它受到国家整体行政制度的约束，也受到区域社会历史进程的影响。厅制应被放在具体时空环境中理解其不同时期的样态。

[关键词] 归绥地区 理事厅 抚民厅 郡县制

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2022）－02－0039－019

中国疆域向以广袤著称，由于自然环境、耕作方式、族群结构的差异，一个王朝往往无法采用单一治理模式而必须进行复合治理，从而在政治地理空间上构成了显著的差异。周振鹤将中国历史上的两种基本政治地理格局概括地称为“九州制”和“五服制”，前者为分块式，后者为圈层式。[①] 郭声波细化了圈层结构的概念，将传统郡县等经制区域作为直接行政区，诸侯国、羁縻府州、土司、藩属国等作为间接行政区或统治区范畴。[②]

以清代为例，内地十八省与藩部构成两个差异明显的圈层。清朝采用了因俗而治的治理策略，在不同区域采用了多样的治理结构。汪晖曾以“跨体系社会”对其进行概括，即在儒家文明居于主体和核心地位的同时，为其他文化形式与族群预留灵活的生存空间。但他也注意到“跨体系社会”不是静态结构，而是动态过程，需要从历史的变动、权力关系和人的活动来理解区域、中国等历史范畴。[③] 如果观察清朝府州县与藩部两大圈层的过渡地带，可以发现清代特有的政区形式——厅恰好就广泛分布在这一区域，厅的设置与变动也就具有了圈层结构动态演变的指标性意义。[④]

[收稿日期] 2021-03-20
[作者简介] 胡恒（1984— ），男，中国人民大学清史研究所副教授，北京 100872；huhengqss@ruc.edu.cn
[基金项目] 北京市社科基金青年学术带头人项目“数字人文视野下的清代地方官员群体研究”（21DTR043）。

① 周振鹤：《中国历史上两种基本政治地理格局的分析》，《历史地理》第20辑，上海人民出版社，2004年。
② 郭声波：《中国历史政区的圈层结构问题》，《江汉论坛》2014年第1期。
③ 汪晖：《中国：跨体系的社会》，《中华读书报》2010年4月14日。
④ 关于清代厅的制度变迁，可参吴正心：《清代厅制研究》，台湾中正大学历史研究所硕士论文，1995年；真水康树：《清代“直隶厅”与“散厅”的“定制”化及其明代起源》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》1996年第3期；傅林祥：《清代

清代厅制被广泛应用于旗民、蒙民分治的区域。据嘉庆《大清会典》，以东北与漠南蒙古、西部临近青海西藏及土司地区最为典型，其中沿长城一线的漠南蒙古南缘与山西交界的归绥地区尤其值得关注。长城一线在明代为北部边界，入清以后，蒙古内属并设置盟旗。在清朝或紧或松的“封禁”政策下，不少汉人来此耕种，逐渐产生了管理汉民与处理蒙汉纠纷的需求，雍正元年（1723）于此设立了归化城理事同知。及至汉人移民逐渐增多，归绥地区开始不断增置理事厅，并在光绪年间尽数改为抚民厅。由理事而抚民，清代归绥地区的行政建制鲜明地体现出府州县与藩部两大圈层过渡地带管理模式的巨大转变。学术界一般将其视作“二元管理体制”，张永江曾提出“内地化与一体化”来概括清代藩部地区政治发展的一般趋势，极富启发意义。[①]“内地化与一体化”并非一条直线前进的历史进程，相反却是在政策不断的试错和调整中动态演变的。清代为何要在此创设理事厅而非州县的行政架构？厅的行政建制与司法实践如何适应蒙人与汉人两类迥异的族群，特别是在军事系统的绥远城将军、郡县系统的山西与盟旗系统的土默特旗之间如何协调？在清末“移民垦边”的背景下，理事厅纷纷改为抚民厅的政策考量何在？这一系列问题，都需要在精心辨析史料的基础上，以厅这一特殊行政制度的演变为核心予以深入分析。

以往关于清代厅制的研究不少，具体到归绥地区的研究成果更多，[②]但仍有诸多待讨论之处。特别是厅制在清代开始创置，其灵活性与多样性带来的复杂性使厅制本身的定型程度较州县为差，在不同区域展现出形态各异的制度面向，以往对厅制的复杂性认识不足，在对材料的理解与阐释上，仍存在较多疏误之处。

第一是在一手史料的使用上，应对史料本身的年代属性进行更深入的辨析，严格限定档案、实录、方志等不同文种的证据效力。厅制是在清代前期逐渐形成的，在草创之初，并不存在明确的作为政区的厅的概念。乾隆以后厅制逐渐形成，其后的文献记载存在以定型之后的厅的概念去回溯以前的问题，由此导致现有成果中对归绥地区早期所谓的“厅”的设置有所误解，如“雍正元年设立归化城厅”这一事件被普遍记载于各类志书和清代政区沿革工具书之中，其实是不准确的。本文将谨慎按照不同性质、年份产生的史料进行精确断代，注重对厅设立之初的原始档案的利用，以对不同阶段归绥诸厅的性质与职能加以准确判断。

第二是立足于清代厅制演变的全景去观察归绥诸厅行政体制的运行特征。以往对归绥地区厅制的研究，一般注重其沿革变化及土默特地区汉民流入、族群关系、土地产权、政治结构等与厅有关的“外围”问题，但对厅制本身的关注不够，包括厅的长官设置及其制度渊源、厅在司法实践中的角色变化、道厅之间的行政关系、理事厅与抚民厅的区分等问题，尚缺少细致深入的探讨。对光绪十年归绥诸厅由理事厅改为抚民厅这一重要制度转变之后厅的性质判定问题，需要在重新理解《大清会典》所谓道之所辖为散厅这一制度条文的基础上，疏通地方志书和地理总志关于归绥诸厅到底是直隶厅还是散厅的记载歧异，从而加深对清代厅制特殊性的理解。

抚民厅制度形成过程初探》,《中国历史地理论丛》2007 年第 1 辑；陆韧：《清代直隶厅解构》,《中国历史地理论丛》2010 年第 3 辑；傅林祥：《清代地方行政制度专题研究》第二章《厅制的形成与推广》，复旦大学博士学位论文，2010 年；席会东：《清代厅制初探》,《中国历史学会史学集刊》总第 43 期，2011 年；胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》,《文史》2013 年第 2 辑。

① 张永江：《论清代漠南蒙古地区的二元管理体制》,《清史研究》1998 年第 2 期；张永江：《内地化与一体化：略论清代藩部地区政治发展的一般趋势》,《明清论丛》第 6 辑，紫禁城出版社，2005 年。

② 乌云格日勒：《略论清代内蒙古的厅》,《清史研究》1999 年第 3 期；乌云格日勒：《口外诸厅的变迁与清代蒙古社会》,《山西大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 2 期；张弓：《论清代绥远地区的厅》，内蒙古大学硕士学位论文，2008 年；傅林祥：《清代地方行政制度专题研究》第二章第四节《内蒙古地区的理事厅》，复旦大学博士学位论文，2010 年；阿如汗：《内蒙古中西部诸厅之研究——以口外十二厅为中心》，内蒙古大学硕士学位论文，2011 年；康其：《清代归化城土默特地区政区地理研究》，贵州师范大学硕士学位论文，2019 年。

本文即以清代归绥地区的厅制为研究对象，发掘利用原始档案，在对史料进行更加细致辨析的基础上，重新探讨归绥地区厅制变迁及其相关问题。

一、理事：归化城同知溯源

明朝万历年间，蒙古族首领俺答汗于丰州滩建城并被明朝赐名为“归化城”，为明朝与蒙古互市贸易的重要场所。皇太极天聪年间灭林丹汗，土默特部率众投诚。为安置蒙古诸部，清廷开始划分牧地，分设旗佐。

土默川平原因耕种条件良好，明末就已有汉人在此耕种。随着清初政治形势的稳定，汉人逐渐增多。他们或开垦荒地，或租用蒙古人土地，与蒙古人之间的纠纷也越来越多，单靠旗佐显然无法处理汉民及蒙汉交涉问题。在归绥地区建立怎样的行政体制才能适应这一郡县藩部过渡、农耕游牧交错、蒙民汉民杂处的特殊需求，清廷也在探索。

清廷最早试图以设置理事同知的方式应对。雍正元年，经归化城都统丹晋奏请，“添设归化城理事同知一员”。[①] 所谓理事同知或理事通判，是因应旗民分治政策而产生的专门处理旗民交涉事件的官员。《明史·职官志》的记载是：“同知、通判分掌清军、巡捕、管粮、治农、水利、屯田、牧马等事。无常职，各府所掌不同，如延安、延绥同知又兼牧民，余不尽载（无定员。边府同知有增至六、七员者）。”[②] 没有“理事”性质的同知，可见这是清代的首创。理事同知或通判一职最早是为应对八旗驻防而设，于顺治年间始设于江宁驻防，此后又在康熙二十四年（1685）前后在完善八旗驻防体制之际，在将军一级或更低一级的驻防地设置。[③]

应该说，理事同知并非归绥地区行政建制的唯一选项。据乾隆元年永泰的奏档回忆，早在康熙年间，归化城都统丹晋就奏请于土默川设置州县，并开垦升科，但未得到允准。[④] 州县是行政区划最为成熟的建制，它相当于一步到位，既使得该地土地、人民全部归属于王朝直接控制之下，也势必要与蒙旗划疆分界，甚至要将蒙旗划归于州县直接治理之下，在康雍年间显然是不现实的。纵观有清一代在边区甚至内地新开发地区的行政建制进程，直接设置州县都是相当罕见的。以情形类似的吉林为例，雍正四年时曾设置过永吉州及泰宁、长宁县，但至乾隆十二年（1747）三个州县已全部被裁撤，直至光绪年间才在吉林地区再设州县，这说明在开发条件尚不成熟的边疆地区直接设置州县并能够稳定延续是非常困难的。[⑤] 理事同知应当是归绥地区奏设州县被否决以后的第二方案，也是最可行的方案。

关于该理事同知的职能，《清实录》所载仅有上述寥寥一句，极为粗略。但雍正二年清廷于直隶张家口外仿照归化城同知设理刑满洲同知，奏疏上明言其职责是“汉人之事令同知料理完结，如蒙古、汉人参错之事，会同该总管审事可也。如有所关人命，汉人之事，解与直隶巡抚完结。其同知关防照依归化城土默特同知关防，著该部铸给”。[⑥] 据此可知，归化城理事同知职责当与张家口同知类似，主要管理刑名案件，汉人之事由该理事同知料理，而蒙汉交涉事件，则由该理事同知与土默特左右翼两旗会审。雍正十二年一份满文议复档曾追记了雍正元年理藩院会同吏部议复丹晋奏设理事同知的意见：

---

① 《清世宗实录》卷10，雍正元年八月癸亥。

② 《明史》卷75《志五十一·职官四》，中华书局，1974年，第1849页。

③ 定宜庄：《清代理事同知考略》，《庆祝王钟翰先生八十寿辰学术论文集》，辽宁大学出版社，1993年，第263–274页。

④ 《宫中档朱批奏折》，乾隆元年四月初一日稽查归化城军需工科掌印给事永泰奏，中国第一历史档案馆藏（下文所引档案，如藏该馆，均不再注明），档案号：04-01-01-0012-016。

⑤ 《清高宗实录》卷284，乾隆十二年二月壬戌。

⑥ 乾隆《口北三厅志》卷1《地舆》。

以归化城应设理事同知一员办理蒙民案件；既然民人案件，原俱送山西巡抚，故该同知应隶山西巡抚兼管；凡归化城所居民人之命盗大案，仍送该巡抚审理外，其争讼斗殴等小案，即交同知完结；凡蒙民交涉之案件，由都统派出属员，会同同知审理，报都统后结案；凡蒙古之命案，仍报送该部。①

由雍正十三年的一份满文奏折可看出，该理事同知最初所能审理的仅是“杖、笞、枷号”等轻微案件，如系“命案、盗案及充军、发遣、徒罪等案”，要送到内地的朔平府，由右玉县知县审问拟罪。② 也正因为理事同知的特殊性质，故被定为满缺，从满洲或蒙古人中拣选，即使是汉军旗人亦无缘担任，“归化城、张家口同知员缺，令各部、理藩院将满洲、蒙古员外郎、主事内通晓汉文者，各拣选一员，送部引见补授，陆续添设各边口同知，俱照此例办理”。③ 其拣选办法与一般内地府的同知截然不同。在雍正二年冬季《文升阁缙绅全书》大同府下记载有归化城理事同知，“洪通，满洲正红旗人，监生。二年五月题”。④ 虽然同知一职是内地知府的佐贰官，但清朝对其进行了创造性改革，一方面将更多同知分防到府城之外，以其非正式性的灵活特点增加清朝对地方的管理层次，特别是用在由于卫所归并及改土归流所得到的疆土上，避免了新增州县的困扰；⑤ 另一方面将其分为抚民或分防官与理事官，前者仍为传统内地知府的佐贰，部分开始具有独立辖境，而后者被定为满缺，专管边疆地区包括各省驻防等旗民杂处地带。

以往学界对山西北部设置的这一理事同知的制度渊源基本没有关注，或可将其追溯至康熙四十七年清廷于宁夏所设置的两员理事官上。该理事官办理“蒙古内地民人”，“凡沿边地方蒙古事件，均令会同该札萨克完结，不能完结者报院”，管辖范围是“瑚坦和硕至中卫沿边鄂尔多斯六旗”。⑥ 康熙六十一年又将两员理事官分驻于宁夏和神木，其中宁夏理事官管理鄂托克、阿拉善二旗蒙古民人事务，神木理事官管理鄂尔多斯六旗蒙古民人事务。⑦ 但需要注意的是，驻扎于宁夏与神木的理事官从属于理藩院，而归化城理事同知是从属于山西省的知府佐贰官，两者有着本质上的不同，虽职能有相近之处，但并无渊源关系。

一直被学界忽略的是山西省内理事同知的设置并不始于归化城，在此之前，大同右卫还曾设置过。

康熙三十二年右卫初设驻防满洲兵丁，因无知府、知县办理事务，故设立理事同知。遇有满洲、汉人互相争讼之事，将军衙门派出旗员，与同知会审。⑧

大同右卫系延续明制而设，顺治年间裁玉林卫并入，改称右卫或右玉卫。康熙三十二年为防准噶尔进犯，抽调八旗兵丁移驻右卫。如此一来，便产生了新的问题，驻防满洲兵丁与汉人的司法案件并无合适机构可以受理，康熙《山西通志》曾记载大同诸卫所，“顺治十一年裁路将、印屯等官，卫并西路府统属，城守事务俱属把总”。⑨ 把总等俱属武职，“带兵巡防，例不

---

① 《军机处议复档》，雍正十二年九月十五日大学士鄂尔泰等议奏，档案号：784-0001，译文见国家清史编委会数字图书馆。

② 《山西巡抚石麟奏覆归化城审理狱讼命盗等事情形折》，雍正五年十月二十日，中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 10 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 839–841 页；《兵部右侍郎希德慎奏陈归化城民案审拟程序更张折》，雍正十三年十月十五日，中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》下册，黄山书社，1998 年，第 2421 页。

③ 《清高宗实录》卷 124，乾隆五年八月丙午。

④ 雍正二年冬季《文升阁缙绅全书》山西省部分，日本东京大学东洋文化研究所藏，第 34 页。

⑤ 胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》，《文史》2013 年第 2 辑。

⑥ 光绪《大清会典事例》卷 976《理藩院一四・设官》。

⑦ 包满达：《理藩院驻神木理事司员、神木同知与巡边制度》，《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》2015 年第 5 期；王伏牛：《清代神木理事司员研究》，中央民族大学硕士学位论文，2012 年。

⑧ 《吏部尚书查弼纳山西大同左右卫已分别改为左云县朔平府请裁汰右卫理事同知》，《清代吏治史料》第 2 册，线装书局，2004 年，第 652–653 页。

⑨ 康熙《山西通志》卷 3《建置沿革》。

干与民事”。[1] 康熙三十二年大同右卫理事同知之设是山西设置理事官的开始，它的性质和功能与雍正元年所设的归化城理事同知相当接近，由此也提醒我们追溯归绥地区行政体制的由来时，需要考虑山西本省的制度渊源。

如果不考虑入清以后同知中新增的“理事”一类，亦可将山西用同知来理民、理事的行政实践追溯至更早的时期。明代于北部边疆设立九边以作防御，明人尝言：“凡边郡之所，最难治而不可缓者……通判司钱谷，同知治戎旅，斯兵、食二者关有国大计，而边郡为尤急，所以足之之道，诚不可一日不谨。”[2] 边郡以同知、通判等文官来协理卫所的军事与钱粮事宜。这一新的制度变化在山西北部与蒙古临近一带也同样存在。卢象昇于崇祯十年（1637）二月二十五日所呈《请改厅官职衔疏》对认识同知、通判与边区卫所管理之间的关系提供了一份极其珍贵的材料，“宣大山西等镇临边一带，设有同知、通判等官，专管路厅之事，分理各路兵马钱粮，盖与协路将官相颉颃，而守备以下则有相临之体矣。同与判俱系厅官，而同知五品，通判六品”。[3] 清代初期山西北部长城沿线一带的卫所在改制为大同府、朔平府及州县的过渡时期，“同知”这一职官曾一度发挥了极其关键的作用，并给口外蒙地的管理以新的启示，即可以沿用同知、通判之类的佐贰官来进行沿边地区的行政管理。这也提醒我们，雍正元年归绥地区设立理事同知的做法，既来自于江宁等地驻防的理事同知这一新制度创造，也与康熙三十二年大同右卫理事同知的设置直接相关，更与明末以来沿边卫所以同知、通判分管行政事务的制度实践存在一定程度的渊源关系。

归化城理事同知设立之初，因离大同府较近，故一切文移由大同府申转，迨至朔平府设立之后，雍正七年改由朔平府申转。[4] 以往对这一事件的描述是“雍正元年置归化城厅，属大同府。雍正七年改归朔平府管理”。无论是清代中后期关于归绥地区的沿革叙述或是今人所编的著述，大体均是如此，以牛平汉《清代政区沿革综表》为例，在记载口外诸厅沿革时写道，“雍正元年八月癸亥置归化城同知厅来属……七年三月乙丑析归化城同知厅往属于朔平府”。[5] 这便是将归化城理事同知的设置与归化城厅直接等同起来了。

历史研究中，必须格外警惕“历史书写”问题，一套简化的历史叙述简洁明快，但也存在“倒放电影”的风险。厅是清代创造并逐渐推广的一套新的行政制度，其形成可分为三个阶段：由明代同知、通判的分防而有厅之雏形，由分防同知、通判具有专管之地而具厅之实质，由援例添设而形成厅之制度。就全国来看，清代在卫所消失、改土归流和边疆拓展的时代背景下，采用了厅这一政区形式作为管理新疆土的选择之一，并对其加以制度革新，最终在乾隆初年形成相对稳定的政治操作规范，“府厅州县”一词开始习惯性连用，在乾隆三十年前后得到普遍认同，并最终在嘉庆朝的《大清会典》中被首次写入。[6] 可以说，厅从一种临时性的职官安排到形成正式行政制度经历了漫长过程，历史文献的记载显然受到不同时代关于“厅”的认识的影响。

在雍正元年设置归化城理事同知之初，还只是将其视作一次简单的职官变动，当时及其后一段时间的文献中未见有“归化城厅”的称呼。以《清代吏治史料》中所收录的雍正朝吏科题本而言，均只是称呼其为“归化城理事同知”而不是“归化城厅”。雍正十年编纂的《朔平府志》沿革部分，将该事件表述为“朔平新设郡治，所属一州四县及边外归化城”，“雍正三年准

---

① 《清高宗实录》卷 434，乾隆十八年三月丁卯。

② 赵时春：《送平凉通判孔君道源擢延安同知序》，《浚谷先生集》卷 4，《四库全书存目丛书》集部第 87 册，齐鲁书社，1996 年，第 281 页。

③ 卢象昇：《宣云奏议》，《明大司马卢公奏议》卷 6，《四库未收书辑刊》第 2 辑第 25 册，北京出版社，2000 年，第 137 页。

④ 《兼管吏部尚书事张廷玉请准归化城理事同知归属山西朔平府管辖一切文移由该府申转》，《清代吏治史料》第 3 册，第 1470−1471 页。

⑤ 牛平汉：《清代政区沿革综表》，中国地图出版社，1990 年，第 44 页。

⑥ 胡恒：《厅制起源及其在清代的演变》，《文史》2013 年第 2 辑。

晋抚诺珉条议，升右玉林卫为朔平府……复于直北口外归化城土默川地设理事同知、协理理事同知各一员，亦归朔平府统辖”，[①] 丝毫未提及“归化城厅”的存在。《雍正朝汉文朱批奏折汇编》中所收录的相关奏折中，提及本次事件，均只是将其称作“归化城理事同知”，当时人并未将雍正元年设置理事同知视作一次设立了“厅”这一行政区划的行为。以《清实录》的记载来看，直到乾隆二十六年八月才第一次出现“归化城厅”的记载，“善岱巡检改归归化城厅管辖，移驻色尔登，并建衙署”。[②] 因此，雍正元年在归化城设立理事同知，就当时而言，这只是一次简单的职官调整，并非新置了一个新的“厅”的区划，以往关于“雍正元年设归化城厅”的叙述明显受到了乾隆中期厅制定型以后的志书等文献记述的影响，并不合乎历史实际。

二、分辖：归绥诸协理通判的设置

雍正年间，山西口外仅设归化城理事同知一缺，随着口外移民的迅速增加，已很难处理繁剧的行政事务，加之所管地域又如此广袤，迫切需要增设职官，分土而治。为此，清廷进行了诸多制度上的实验，但又多反复与曲折。

雍正年间仍有在此设立州县的设想。《雍正朝汉文朱批奏折汇编》收录了山西按察使蒋泂一篇不著日期的奏折，因归化城理事同知“管理蒙古与民之事，而命盗等案必报明巡抚解至省城，巡抚方委员审理”，故建议于归化城设知州一员，事涉蒙古者仍归理事同知管理，但涉及商民一切事务均归知州专管，隶属朔平府管辖。[③] 蒋泂任山西按察使始于雍正三年正月，[④] 卸任在雍正六年三月，[⑤] 故此奏当系于雍正三年至六年间。这一奏折考虑到归化城刑名专权的统一问题，试图设立正印官知州来兼理，但知州与理事同知之间无法兼容，一个为州的建制，一个为府的佐贰官，加之知州来自府州县这一系统，势必无法有效处理蒙汉交涉事务，故此奏并未获得允准。但由此看出，设立归化城理事同知虽临时性、局部解决了蒙汉管理的需求，但还面临着理事同知并非正印官，无法独立具有命盗等司法完整权限的难题，故不得不频繁往返于归化城与邻近的山西大同府或朔平府，由此带来的不便与效率低下，使得归绥地区这一新的行政体制无法稳定下来，势必仍要继续调整。

雍正十二年归化城都统丹晋奏请在归化城理事同知之外再新设同知一员，清廷本来已经同意，但丹晋又担心两个同知之间级别接近，容易相互推诿，于是改变方案，奏请在归化城南的和林格尔、东面的坤都仑（或作昆都仑）、西面的托克托和西北的萨尔齐（或作萨拉齐）各设笔帖式驻扎，协助归化城理事同知办理事务，并得到允准。[⑥]

这些笔帖式仿照直隶张家口之例，以原衔兼管同知及协理事，[⑦] 只是各中央部院低级文官，职掌翻译满、汉章奏文字，作为旗人出仕宦途之阶，“非职官且无关防印记”，从事行政事务多有不便，故又将其全部改为协理通判，若遇有缺出，仍然由“部院笔帖式拣选引见补放”。[⑧] 但

---

① 雍正《朔平府志》卷 3《方舆志·沿革》。

② 《清高宗实录》卷 643，乾隆二十六年八月乙酉。

③ 《山西按察使蒋泂奏请于晋省边外归化城地方设立州治隶于朔平府折》，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 33 册，第 477–478 页。

④ 《清世宗实录》卷 28，雍正三年正月丙寅。

⑤ 《清世宗实录》卷 67，雍正六年三月丙子。

⑥ 《军机处满文议复档》，雍正十二年十二月初四日领侍卫内大臣丰盛额等议奏，档案号：784–0001；《清世宗实录》卷 150，雍正十二年十二月乙巳。

⑦ 《内阁大库档案》，雍正十三年五月八日光禄寺卿办理军需王棠为归化城理事同知铨补事，台北“中央研究院”历史语言研究所藏（下同），登录号：011509。

⑧ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十五年八月初七日山西巡抚鄂弼奏，档案号：04–01–01–0238–005。

即便如此，“协理通判”也非清代职官体系中的正式一员，遍寻清代文献，也只在雍正末乾隆初年的山西口外出现过，这也充分说明这一时期关于口外的管理多是权宜之计，尚未经过系统性的谋划。这一体制安排早在乾隆元年就受到稽查归化城工科掌印给事中永泰的质疑，认为协理通判应当裁汰，因“其紧要案件仍解归化城同知会审，申详朔平府完结，殊多往返，甚为无益”，[①] 但口外事务繁多，仅靠归化城理事同知一员经理显然并不现实。永泰建议裁撤协理通判的奏请未得到允准，相反清廷很快又于清水河、善岱等处添设协办同知事务笔帖式各一员，管理“开垦田亩，办理地方事务”。[②] 又于次年新设归化城笔帖式，[③] 加上之前设置的四处，共有七处，形成归化城理事同知下辖七处协理通判的管理体制。

乾隆初年对于口外来说发生一件大事，原驻守于大同右卫的扬威将军移驻于临近归化城的绥远城，归化、绥远的战略地位迅速提升，同时大量八旗兵丁入驻，口外事务日益繁杂。为筹集粮饷的需要，乾隆二年又在归绥地区设立了理事粮饷同知一员，[④] 主要职司粮饷，但也兼管绥远城内外的少量刑名事务。乾隆八年山西巡抚刘于义曾称赞首任绥远城理事粮饷同知福廉“经理粮饷，采买米豆，办事实心；审断词讼，旗民相安”。[⑤] 乾隆十八年一份选任绥远城同知的奏疏中称该职“管理支放驻防旗员粮饷，兼理蒙古旗民一切命盗案件”。[⑥]《绥远志》记载，“理事粮饷同知，是职专司粮饷，兼管本城旗民交涉、词讼及城外浑津、黑河二里十三户庄头等事。”[⑦] 户科题本中有大量户部核销绥远城粮饷同知征收浑津等庄头米石的记录。[⑧] 可见，绥远城理事粮饷同知主要职能是服务于绥远城驻防，除了要经理驻防城的粮饷支放和若干庄头钱粮，也有司法权，只是局限于绥远城内。

经过这样一番调整，归绥地区的行政体制形成了两同知共治模式：一是归化城理事同知，一是绥远城理事粮饷同知，一管民事，一管粮饷，其下辖有七处协理通判，“归化、绥远城一带孤悬口外，向系土默特游牧之地，逐渐商民居住、贸易、耕种，人殷地广，更且满洲、蒙古官兵与民人错杂相处，情伪百出，政务殷繁。因该处系蒙古地面，与内地情形不同，是以并未设立府州县，初设绥远城同知专司粮饷，兼督征地亩钱粮，复设蒙古民事同知，专办刑名事件，又陆续添设七协理通判”，[⑨] 归化城与绥远城两员同知共同承担归绥地区的刑名与粮饷，通常我们形容一个地方主官所具有的两大职能“刑名钱粮”被两位同知分割，这也是归绥地区行政体制的特殊性。

就这一时期的档案文献来看，七处协理通判承担了相当重要的行政职能。乾隆六年以后，各处协理通判征收钱粮，由绥远城理事粮饷同知督催，要求每年查核造册，由同知申布政司核转，照内地钱粮考成。[⑩] 口外灾害事件赖其奏报，[⑪] 且协理通判也承担了刑名案件的审理权，如善岱协理通判所属民人卢美名因地租纠纷殴伤杨宣身死一案，开始便是该协理通判“单骑减从，

---

① 《宫中档朱批奏折》，乾隆元年四月初一日稽查归化城军需工科掌印给事中永泰奏，档案号：04-01-01-0012-016。

② 《清高宗实录》卷23，乾隆元年七月庚申。

③ 《清高宗实录》卷36，乾隆二年二月庚申。

④ 《清高宗实录》卷41，乾隆二年四月己卯。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆八年九月二十七日山西巡抚刘于义奏，档案号：04-01-12-0036-049。

⑥ 《军机处录副奏折》，乾隆十八年六月初四日署理山西巡抚胡宝瑔奏，档案号：03-0086-045。

⑦ 《绥远志》卷4《职官表》。

⑧ 《户科题本》，乾隆四十五年二月二十日署理绥远城将军弘晌、归化城副都统积善题，档案号：02-01-04-17132-006。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十七年正月十八日山西巡抚鄂弼奏，档案号：04-01-01-0252-001。该奏折中称先有绥远城同知，而后有归化城同知，设置顺序颠倒，误。

⑩ 《清高宗实录》卷138，乾隆六年三月癸酉；《户科题本》，乾隆十年十二月初二日山西巡抚阿里衮题，档案号：02-01-04-13824-006。

⑪ 《宫中档朱批奏折》，乾隆五年九月二十六日山西巡抚喀尔吉善奏，档案号：04-01-22-0008-033。

带领吏仵，亲诣尸所”，且当场验讯并将结果报知归化城同知。[1] 可见，协理通判虽非国家经制内的官员名称，但其在行政实践中具备了刑名和钱粮两项关键职责，“专司招垦，兼理刑名”，[2] 其辖地作为行政区划的实质已呼之欲出，只是还未有“合法身份”而已，这就为之后的归绥地区行政体制改革预示了方向：将非正式的行政体制制度化。

三、统合：归绥道与归绥诸厅体制的确立

归绥地区虽有分辖之态，分地治理，但行政体制并不合理。首先是管理民事的最高官员仅仅是同知而已，级别太低，责任过重；其次是虽有各协理通判，但毕竟不是国家经制官员，其选任与升迁均无章程可循，如司法案件，其程序就存在诸多困难。先是乾隆五年规定凡归化城、土默特等处蒙古盗案事件，由绥远城将军一并管理。蒙古民人交涉命盗案件，由山西巡抚主稿，并关会都统、将军。[3] 但问题在于这些司法案件一并由归化城理事同知直接交给绥远城将军和山西巡抚，体制上并不妥当，因同知和将军、巡抚级别相差太多。随着归绥地区移民的增多，蒙汉交涉事件剧增，设置一个新式的、较高级别的官员来统合，并成为上级的将军、巡抚与下级的同知、协理通判之间的枢纽变得十分紧迫，于是便有了归绥道的设置。乾隆六年山西巡抚与绥远城将军共同奏请：

> 以归化城地处塞外，庶务殷繁，而地方政务，文武各有专责，不能相代为理，以刑名而论，则有夷汉交涉之人命奸拐等事，以钱谷而论，则又有丈量开垦积贮等事。前因绥远城未垦地亩前后查报不一，积年弊窦多端，必须地方文职大员协同稽察，业经具折奏请，委令雁平道商酌办理。但若遇公务，请委内地大员出口同办，不过权宜一时，究非常策，应请于归化城添设巡道一员，将各同知、通判归其考核，口外一应刑名、钱谷政务俱督察办理。[4]

道本来是省的派出机构，在明代已广泛设置，但形态各异，既有分管数府的专辖道，也有专管某项具体事务的专业道。经过清初尤其是康熙六年的调整，道形成了以介于省与府之间的一级承转机构为主、以专业道为辅的基本结构，但通常不将其视作正式行政区划，对此，学界已有较多研究。[5] 但归绥道的性质显然与内地一般的道不同，其下属机构是同知和协理通判，一定程度上接近于“府”的功能但比“府”的级别又高，它又不简单属于省的派出机构，在归绥地区又具有准实体政区的性质，因此，归绥道属于道制在边疆地区的特殊形态。它的设置初衷就是要统合归绥地区诸多基层官员，将分散的临时性的同知、协理通判全部归其考核，并负责刑名钱谷等政务的督办。

归绥道设置之后，面临的任务复杂而艰巨。一方面，作为山西省的派出机构，要协调绥远城将军、都统系统，也要统合同知、协理通判等山西省的文官体系，还要顾及蒙旗体系，其间又涉及汉民、蒙民不同的司法体系，调整的过程甚为复杂。

设置归绥道后，在当年年终山西巡抚喀尔吉善密陈口外归绥二城文武官员的奏折中，对新体制显然较为满意，“归化、绥远二城设在口外，分驻重兵驻防，都统等官并设，建威将军统辖弹压，又设立蒙古民事同知一员，添设协理通判七员，复于绥远城设粮饷理事同知一员，又

① 《刑科题本》，乾隆二十年十一月二十九日山西巡抚恒文题，档案号：02-01-07-05362-014。

② 《军机处录副奏折》，乾隆五年二月二十八日署理绥远城将军甘国璧奏，档案号：03-0737-005。

③ 《清高宗实录》卷 164，乾隆七年三月丙戌。

④ 《宫中档朱批奏折》，乾隆六年九月十九日绥远城建威将军补熙奏，档案号：04-01-01-0062-024。

⑤ 林涓：《清代“道”的准政区职能分析——以道的辖区与驻所的变迁为中心》，《历史地理》第 19 辑，上海人民出版社，2003 年；傅林祥：《清康熙六年后守巡道性质探析》，《社会科学》2010 年第 8 期；周勇军：《清代地方道制研究》，南开大学博士学位论文，2010 年；卢祥亮：《清代道的制度变革与地理要素研究》，中国人民大学博士学位论文，2013 年。

将巡察一员移驻绥远城内。本年复添设归绥道一员，所在文武大小员弁，星罗棋布，措置已极周密”。但他也坦承所存在的问题依然非常突出，尤其是归绥道文员与都统、将军之间的矛盾，“至新设归绥道六格，初莅外任，因系监司大员，立意整顿，未免稍露棱角，而将军、都统皆指为奇异，交相指摘，其丞倅各员狃于习尚，又多仰承意指，是以嫌隙从此而生，外议乘机而入，无怪乎荆棘丛生，事件难办也”。[①] 这看起来是时任归绥道道员的六格个人与将军、都统之间的矛盾，实质上反映的是口外难以理顺的体制性冲突，特别是蒙汉两种体制之间的矛盾，就连乾隆帝都有耳闻，“朕闻绥远城、归化城两处将军大臣等，凡办理旗民交涉事件，每与文官拘执地界，互相猜疑，以致掣肘，案悬经年未结”。[②]

为继续完善口外体制，乾隆六年以后继续对口外的道厅体制进行了一系列调整，尤其是在司法审判及流程方面，可以看出清朝在边疆地区的行政建制最终奠定，是一个“摸着石头过河”的探索过程，起初并无“顶层设计”。以往对此研究虽较多，但因对档案利用不足，对道厅的职能转变关注不够，对若干环节的梳理尚有缺环。[③]

乾隆六年，正式确定归绥道的职权与行政流程。口外刑名案件，由协理通判—同知—道员逐级审理，仿照各省州县府司体系，这里协理通判对应内地州县，同知则类似府的功能，而道员则接近于按察使。“口外一应刑名、钱谷俱令督察办理，凡通判申报同知之事，同知转报该道覆勘明白，应归将军办理者，具报将军；应由抚司完结者，该道移会两司核转；应由都统报部者，该道会同都统联衔呈报。”[④] 归绥道起到了起承转合的关键枢纽作用，向下统合协理通判与同知，向上依据行政事务的族属性质，分别转呈将军、都统、山西布政使与按察使。

但道员以上的命盗案件审转流程则出现了分歧。在设置归绥道之前，乾隆五年刑部定：蒙古与民人交涉命盗案件，由山西巡抚主稿，并关会都统、将军，三处核拟，显然效率不高。改设归绥道之后，山西巡抚表示他对于口外情况并不了解，且由口外再转至山西省城，鞭长莫及，故请求归绥道嗣后就近全归将军或竟归都统就近咨题完结案件。绥远城将军则不同意，他提出所谓盗案归将军管理，只是就蒙古盗案而言，至于“夷汉交涉盗案”则不在其中，而巡抚有统理封疆重任，按察使有刑名专责，不宜交给将军管理，且可能因为武职不谙律例而导致贻误。[⑤] 这也充分体现出无论是绥远城将军还是山西巡抚，并不想接手口外的蒙古民人刑名案件审转并试图相互推诿，同时也体现了族群杂处、军政有别、体制复杂给归绥地区行政体系的运作带来的莫大困难。这一争议经大学士鄂尔泰等议覆，最终的结果依然是维持了先前的状态，蒙汉交涉案件仍统归山西巡抚审转具题，“口外归化、绥远二城，应照内地之例，凡巡道、同知、协理等官，承办案件，有应查取职名者，均归巡抚，以一体制，毋庸将军查处。应如所请。从之”。[⑥] 乾隆十年时又定，命盗案件如犯人为蒙古或蒙古民人同为凶盗，“俱令同知招解归绥道，由都统审定，移臬司详抚具题”，而不与民人相关的命盗案件，则“由同知解道，会同都统覆审报部”，

① 《宫中档朱批奏折》，乾隆六年十二月十三日山西巡抚喀尔吉善奏，档案号：04-01-13-0007-016。

② 《清高宗实录》卷 157，乾隆六年十二月辛亥。

③ 王澎《乾隆朝归绥地区蒙汉案件的司法审判程序初探》以刑科题本中的相关案件为线索，间接推断清朝在归绥地区涉及蒙汉案件的审理程序，未注意到乾隆时期直接规定归绥地区司法程序的奏折，《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》2017 年第 3 期。梁潇文《清代归化城土默特地区二元司法审理模式的形成与变迁》较为系统地梳理了清初至乾隆二十八年归化城土默特地区从以蒙古都统为首的一元管理体制演变成乾隆二十八年“将军——巡抚”二元管理体制的演变过程。只是文章对乾隆二十八年以后的变迁并未涉及，同时对于之前二元司法审理模式形成过程中的某些环节有所缺失，见《中国边疆史地研究》2020 年第 3 期。关于归绥道机构的变动，李治国《清代归绥道政府机构的变化发展》一文梳理较详细，《昆明学院学报》2014 年第 5 期。

④ 《宫中档朱批奏折》，乾隆六年山西巡抚喀尔吉善、绥远城建威将军补熙奏，档案号：04-01-12-0022-017。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆七年三月十二日山西巡抚喀尔吉善奏，档案号：04-01-01-014-1376。

⑥ 《清高宗实录》卷 163，乾隆七年三月丙戌。

不再经山西方面。[①] 为防止文武之间的对立，乾隆十一年经山西巡抚阿里衮奏请，将归绥道加兵备衔并稽查靖远营，[②] 其官衔也变为“总理旗民蒙古事务分巡归绥兵备道”。[③]

至于归绥道之下的行政体制要更为混乱。七处协理通判在审理案件时，本来就因审理对象不同而程序有别，“七处协厅系自雍正元年以后陆续增添，经管事务实与州县相同，只因地联蒙古，所以遇有蒙古、民人交涉命盗事件，例报将军、都统派委旗员会同该协厅审拟招解，归化城同知审转，由归绥道核明移咨、按察司具详、巡抚核题。至于民人命盗等案，并无蒙古干涉者，令该协厅勘验通报之后，解犯进口，由朔平府派委所属州县，另行扣限审解府司核详”。如是蒙古、民人相关案件，则土默特旗员会介入并由归化城同知审转。但如是纯粹的民人事件，则由临近的山西省朔平府委派州县官员审解。乾隆十六年因这种审理程序“验报者一官而承审者又一官，不特与通行经制未符，且与添设归绥道原议亦未尽合”，奏请“嗣后七协厅民人命盗等一切问拟案件俱照直隶热河、八沟例责成各该协承审，就近招解归化城同知审转，由归绥道覆审，移解按察司，审详巡抚，分别题咨，毋庸解送朔平府委员承审，则与通行之成法画一”。[④] 此时，归绥道—归化城、绥远城同知—七协理通判的体制才最终形成。直到这时，山西朔平府才彻底从口外的管理体制中退出，归绥道完成了对归绥地区司法权限的整合。

由于理顺了行政关系，七处协理通判逐渐开始具备类似内地州县官的功能，一个标志性事件是乾隆十三年协理通判被纳入到官员大计考核之列。在此之前协理通判“按照在京笔帖式办理”，可在京缺中流转，但无法题补道府州县官，这就意味着协理通判仍属于在京官员的临时外放，而不属于地方官的序列。直到乾隆十三年“据各协理通判呈称：伊等现办地方事务，与内地州县相等，请照州县之例一并考核”。[⑤] 至此，协理通判已无限接近于州县的功能，次年又规定七处协厅的笔帖式见都统的礼仪遵照州县见督抚礼执行。[⑥]

乾隆二十五年，“名不正言不顺”的各协理通判最终被改为理事通判或同知，这被称作“更定口外归化协厅官制职守”事件。

> 从前陆续增设协理通判时，亦止就时论事，未经通盘筹计，经管地方之广狭，地亩钱粮之多寡，俱未衡量均调，如清水河一协厅，岁征银粮至一万有奇，萨拉齐一协厅并无丝毫钱粮。至协理笔帖式虽改为协理通判，既非实在职衔，无升转之路，又例不入计典举劾，虽庸劣败检之员，自可随时参劾；而激劝之方未备，中才皆不知奋勉。且由部院笔帖式补放，内中固有通晓清文、蒙古，明白干练之人，其平庸者往往于钱粮、刑名事务茫然不解，且有但谙清文而于汉文不甚通晓者，该衙门所理民人命盗重案全系汉文，尤多未谙。[⑦]

乾隆二十五年前归绥地区的体制主要存在两大弊端：一是协理通判属于临时性建制，既然清廷打算在归绥地区实行稳固长久的治理，那就必须将其改变为“经制”内的官员，既便于选拔升迁，也便于考核；二是语言始终是归绥地区行政体制设计的重要考量因素，因其事关汉民之间及蒙汉之间交涉，故蒙古文及汉文均需熟悉。乾隆二十五年，清廷对归绥地区的治理做出重大调整，原有七处协理通判，一律改为通判，颁给关防，其员缺补放由部院拣选，请旨补放，这样从来源上提高了归绥地区基层官员的素质。同时，将善岱协理通判、昆都仑协理通判裁撤，最终确定为归化城厅、和林格尔厅、萨拉齐厅、清水河厅、托克托厅五通判，统于归化城同知，

① 《清高宗实录》卷 237，乾隆十年三月戊戌。

② 《军机处录副奏折》，乾隆十一年七月山西巡抚阿里衮奏，档案号：03-0083-060。

③ 《内阁大库档案》，乾隆十二年二月七日山西巡抚爱必达题，登录号：028816-001。

④ 《宫中档朱批奏折》，乾隆十六年二月二十九日护理山西巡抚朱一蜚奏，档案号：04-01-01-0206-004。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆十三年闰七月二十六日山西巡抚准泰奏，档案号：04-01-12-0060-007。

⑥ 《内阁大库档案》，乾隆十四年十二月十六日礼部尚书海望题本，登录号：051246-001。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十五年八月初七日山西巡抚鄂弼奏，档案号：04-01-01-0238-005。

而最终统于归绥道。从这时起，山西口外诸厅长官名称被确定为理事通判，权限上兼有刑名钱粮，具备了“厅”的所有条件，且具有了以厅的主官的身份正常升迁的途径，这时口外各理事通判所辖之地才可以被确认为是政区性质的“厅”，而就在此后一年的《清实录》中，第一次出现了“归化城厅”的称呼。以往众多著作或论文中所称的所谓雍正元年置归化城厅或乾隆六年置归化城厅等观点，均非对清代制度的正确解读。

这次仍未调整到位的重点在于归化城通判与归化城同知的职能重叠，且由通判而同知再到道，中间层级的削减也是下一步要调整的。乾隆二十九年考虑到“多此同知一层核转而事务未免不能与别属一体迅速也……窃思同知与通判官阶同属厅员，原无表率之责，而该同知又别无专办之事，止不过遇事核转而已”，故裁归化城通判而以归化城同知治。[①] 如细致考辨的话，可知乾隆二十五年至二十九年，“归化城厅”实际指的是归化城理事通判厅，此时归化城理事同知是介于五处通判厅与归绥道之间的承转机构，直到乾隆二十九年以后，“归化城厅”才可以名正言顺地指归化城理事同知厅。

乾隆二十五年对于命盗审理程序也有了新的重大变化，札萨克会审制度取消，[②] 具体变化详情见表 1。

表 1　归绥地区命盗案件审转流程

案件对象	乾隆二十五年前	乾隆二十五年后
民人之间	协理通判—同知—归绥道—山西按察使—山西巡抚—刑部	通判—同知—归绥道—山西按察使—山西巡抚—刑部
蒙古之间	外藩札萨克派员，会同协理通判审理—同知—都统、归绥道会审—刑部	通判验讯—由都统就近派委土默特佐领与同知会审—都统、归绥道会审—刑部
蒙古民人之间	通判行文外藩札萨克—都统各委员至同知处会审—同知转解归绥道、都统会审—山西按察使—山西巡抚、将军、都统—刑部	通判验讯—都统委派佐领与同知会审—同知转解归绥道、都统会审—山西按察使—山西巡抚、将军、都统—刑部

乾隆三十年时再次简化蒙古民人交涉案件的程序，同知转解归绥道与将军勘审后，直接由道移臬详抚具题，不用再咨都统。[③] 以乾隆三十年萨拉齐厅蒙古公格因争租伤毙汉民郭玉尧案为例，该案的审理流程是：萨拉齐厅属包头村甲长魏敏报案至萨拉齐厅通判，随后萨拉齐厅通判福庆带领吏员仵作前去验尸并审讯相关人等，“申请将军委员定期会审”，之后将军委派骁骑校温独尔户前来会审，因殴伤事件发生于蒙古地方，“例应依蒙古律问拟”，拟“绞监候”，此后该案“由道司核转”（即归绥道、山西按察使司），到山西巡抚彰宝处，彰宝又题请三法司核覆施行。[④]

至此，归绥诸厅体制大体确立并延续至光绪时期，唯一重大变化在于同治四年（1865）萨拉齐厅因政务纷纭，由理事通判厅改为理事同知厅。[⑤] 由此归绥地区形成了旗民分治又合治的局面。蒙人归旗，汉民归厅，遇到蒙汉交涉，旗厅会审，归绥道在其间发挥了关键性的弥合作用。

这里有一个关于绥远城理事粮饷同知的性质的问题，以往有著作将其视作“绥远城厅”，作为带有政区性质的行政实体，是不准确的。该同知主要承担粮饷任务，有学者将其视作“将军属下一个颇为重要的粮银出纳会计机关。其性质很象近代部队里面的军需处”。[⑥] 嘉庆《大清会

① 《军机处录副奏折》，乾隆二十九年七月二十五日山西布政使文绶奏，档案号：03-0052-053。
② 《清高宗实录》卷 614，乾隆二十五年六月癸未。
③ 《清高宗实录》卷 742，乾隆三十年八月乙巳。
④ 《刑科题本》，乾隆三十年十二月十三日大学士管理刑部事务刘统勋等题，档案号：02-01-07-06058-006。
⑤ 《宫中档朱批奏折》，同治五年正月二十五日护理山西巡抚王榕吉奏，档案号：03-4620-126。
⑥ 荣祥、荣赓麟：《土默特沿革》（征求意见稿），内蒙古土默特左旗印，1981 年，第 46 页。

典》中明晰了什么是厅，“凡抚民同知、通判，理事同知、通判，有专管地方者为厅。其无专管地方之同知、通判，是为府佐贰，不列于厅焉”。绥远城理事粮饷同知显然不具备上述标准，《绥远通志稿》说得非常明白，“绥远城内专管粮饷之理事同知，但称粮饷厅，不在十二抚民之数”。[①] 且绥远城理事粮饷同知所管的乃是“归化城等五厅每年征解土默特厂地租银”，相当于归绥道之下的钱粮总汇之地。但绥远城也不是完全不涉及司法案件，“绥城命盗各案付粮饷同知承审谳具，由军府覆审，其重案分别奏闻。至旗汉交涉事件或旗汉相戕，统由归化厅官讯鞫”，[②] 也就是说该同知的司法职能只限于绥远城驻防城内的命盗案件，类似于江宁城等驻防理事同知的功能，但显然并非政区性质。清代文献[③]、今人著作包括《中国历史地图集》将其当作带有政区性质的“绥远城厅”，是不准确的。

四、兼辖：归绥三厅与准噶尔草地的“辖而不管”

归绥诸厅与土默特旗的辖境基本重叠，属于双头管理，依据族属不同而实行不同的行政体制，相当于旗厅并治。《中国历史地图集》在山西和内蒙古图中对这一地区采用了“两见”的办法同时绘出其建置与辖境，是合理的。

可是，在与光绪《山西通志》配套的《山西疆域沿革图谱》所附山西地图中，我们见到几张稍令人感到诧异的地图，分别是《萨拉齐厅分管地》《托克托厅分管地》《清水河厅分管地》《偏关县分管地》《河曲县分管地》。后二者与归绥诸厅无关，暂不讨论，此处只谈前三幅。

这些“分管地”均不在《中国历史地图集》所绘归绥诸厅的辖境范围之内，而是属于鄂尔多斯左翼两旗的地界。无独有偶，在台北“故宫博物院”所收藏的《山西省舆地图说》中也收录了三幅类似的地图，图名分别是《托克托城兼辖准噶尔地界图说》《萨拉齐厅兼辖达拉特地界图说》《清水河厅兼辖准噶尔地界图说》。

三厅虽兼管准噶尔地界，但保存至今的山西清代地图基本都没有将其绘入山西省的范围，可见只是“兼辖”而不将其视作山西省的地界。这三处为何进入三厅的管辖范围，其性质又是什么，因相关史料不多，前人多未寓目。

道光《河曲县志》中有一段记述，阐明了这一特殊管理形式的由来：

> 蒙古草地案件，向系陕西办理。因近河蒙民交涉之案，每就近赴河东呈报山西厅县代为讯办，以后陕省遂相推诿。乾隆四十八年经各宪详定界限，自河岸以西五十里至十里长滩，归河曲管理。遇有呈报蒙民交涉案件，先详请神木部院，饬准噶尔贝子委蒙员押解蒙人来河曲，会同审办，遂定为例。[④]

道光《神木县志》更加清晰地记载了陕西北部沿长城一线准噶尔草地的蒙民交涉案件的地界划分，“内有民人交涉者，则归理事同知或地方官会办，若命盗重案，则专归知县验讯，会同蒙员理事同知复审，详解该管巡道、理事司员会勘，报部完结。……准噶尔……北归山西托克托城、偏关、河曲分管……杭锦一旗、打拉忒一旗均归山西萨拉齐厅分管”。[⑤]

上述文献中，“神木部院”指的是驻扎在神木的理事司员。该司员设于康熙六十一年，与康熙四十一年设立的宁夏司员一起管理鄂尔多斯六旗蒙古民人事务，其后又设立宁夏、神木、安

---

① 《绥远通志稿》第 1 册，远方出版社，2008 年，第 66 页。

② 《绥远志》卷 5 下《经政略 · 五司所职类记》。

③ 如《嘉庆重修一统志》卷 5《沿革》：“绥远厅，朔平府西北三百七十里，驻杀虎口外。乾隆元年置理事同知一员，库大使一员，隶归绥道。”

④ 道光《河曲县志》卷 4《河曲兼营蒙古地界》。

⑤ 道光《神木县志》卷 2《舆地下》。

边等理事同知作为辅助，大体都由陕西办理。只是鄂尔多斯辖境广阔，最东边的区域与山西接壤，故而道光《河曲县志》中有“每就近赴河东呈报山西厅县代为讯办”的说法。

山西三厅两县所管准噶尔地界，虽有协助审理民人案件的功能，但其性质与厅县本辖地域自有不同，《清水河厅》曾专门辨析称，“河西一带系准噶尔游牧草地，清厅辖而不管。”① “辖而不管”是这一区域三厅的真实管理状态，而这些兼管地界并不应直接绘入清代山西的区域范围内，至少应当明确其“兼辖”性质，而与厅县本辖区域区别开来，《山西省近现代史地图集》将其绘入归绥诸厅地界，恐当调整。②

从这一权宜之计不难看出对整个长城沿线蒙汉交界地带，清朝始终采用的是因地制宜的模式，且这一治理模式更多是被动因应，而非主动求变，故山西、直隶北部与蒙古交界地带采用了厅这一固定体制，而陕西北部与蒙古交界地带则仅以沿边厅州县进行有限的兼辖治理，无论是行政建制还是管理权限均带有极强的临时性。

到了清中期以后，除了这些“辖而不管”的分辖地，归绥诸厅司法管辖范围早就超过了土默特和察哈尔右翼的范围，而囊括了邻近其他内蒙古盟旗，这点尚未引起足够注意，这也代表着汉人移民的范围已扩展到了更广阔的蒙古地界，但还未到要专门设置行政建置来管辖的地步，故将其权且交给邻近的归绥诸厅来兼管，实属“权宜之计”。咸丰年间时任归绥道员的钟秀在《查复各厅地方情形禀》中提到：清水河、托克托城两厅“分管准噶尔一旗”，归化城厅“兼管四子部落、茂明安、达尔汉三部”；萨拉齐厅“兼管乌拉特东西中三公、达拉特、贝子、杭锦、郡王等五部”，“各厅辖境数百里之外，兼管外藩，遇有命盗等案，亦归勘验”。③

五、抚民：光绪十年归绥诸厅改制后的性质

对于晚清归绥地区而言，重要变化是归绥五厅体系被打破，光绪十年（1884）丰镇厅、宁远厅由大同府改隶归绥道，变为七厅。更重要的变化在于原本归绥诸厅长官皆为理事同知或通判，至光绪十年全部改为抚民同知、通判兼理事衔。光绪二十九年以后，又陆续增设了兴和厅、陶林厅、武川厅、五原厅、东胜厅，变为十二厅。这一变化背后所体现的族群关系、土地结构的深层次变化，前人讨论已较多，④ 此处只从厅的性质入手来讨论。

由理事厅变为抚民厅，在厅制上的重大变化在于厅的长官同知、通判选任的区别。就清朝制度而言，理事同知于雍正七年定为从各部“中书、小京官、笔帖式”中拣选，⑤ 自乾隆五年定为在“各部院满洲蒙古主事、小京官、笔帖式”中“拣选通晓汉文，熟习蒙古字话”的贤能之员，⑥ 且理事同知只能升为京职，无法在地方迁转，基本属于与京职之间的封闭流动。由于选择面过窄，多无地方行政经验，而理事同知、通判所辖又往往是地方形势极其复杂的地域，其行政素养难以满足治理需求。咸丰年间时任归绥道员钟秀就提到，“边外之难治，值近日之情形，自非精明谙练、通权达变之员，鲜克有济，而各厅多由京外笔帖式简补，与各省抚民、抚彝同知曾任州县者有别……口外治理未能日见起色者，殆由于此”。⑦ 在光绪八年张之洞奏请归绥改制的奏折中提到，“丰镇、归化、萨拉齐三同知缺向例于理事同知、通判中升调”，宁远、清水

---

① 光绪《清水河厅志》卷 2《疆域》。

② 山西省地图集编纂委员会：《山西省近现代史地图集》，西安地图出版社，2012 年，第 18 页。

③ 咸丰《古丰识略》卷 33《人部 · 艺文上》。

④ 如乌云格日勒：《口外诸厅的变迁与清代蒙古社会》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 2 期等。

⑤ 《清世宗实录》卷 85，雍正七年八月丁未。

⑥ 《清高宗实录》卷 124，乾隆五年八月丙午。

⑦ 咸丰《古丰识略》卷 33《人部 · 艺文上》。

河、和林格尔、托克托等四理事通判缺于“俸满笔帖式”中请补，但“大率此项人员在各部院中原非上等出色之选，其才具固非绝无可造，而不能通晓政体者居多”，[①]改为抚民同知或通判后，则可参考直隶口北三厅例，“满汉统用”，“新改七厅抚民同知缺出，应先尽实缺同知、直隶州及实缺州县中保以同知、直隶州在任候补者请调请补；……遇有新改七厅抚民通判缺出，先尽实缺通判及知县中保有升阶者请调请补”，“但须人地相宜，不拘满汉”，着重强调了人才选拔范围的扩大及主政一方特别是有任职实缺知县的经验。[②]

其次，张之洞奏请改理事为抚民，还怀有另一为计深远的意图。所谓“理事”，其实重心在于强调少数族群的分布及其优势地位，清朝全国几乎所有的理事同知或通判都与旗民问题有关，而“抚民”一词强调的是以“民”为主，相当于承认了汉人的主体性。这在张之洞归绥地区厅制改革的奏折中被列为重要一条，“户籍宜编立”。光绪十年之前来归绥生活的汉民是寄籍的“客”，而蒙古人为土著，“租户俱自远来，岁收偶遇歉薄，辄卷席逃遁，无籍贯可考，无家属亲族可追，与土著居民编立户口，由近及远，都累都、甲累甲者迥别”。[③]此次改革要将汉民正式编立户籍，相当于承认其定居的合法性。这当然就引起了蒙古方面的强烈不满，绥远城将军丰绅、归化城副都统奎英上奏反对，为此光绪十年时张之洞专门反驳，直指蒙古方面的反对，“非惧客民占其地，实惧蒙官失其权耳”，进而直率地提出“土默特蒙古自命外藩，欲私分土”。[④]最终朝堂争论的结果，以张之洞的意见被接受告终，而寄民落籍与理事厅改抚民厅一样，对归绥地区的历史进程产生了深刻的影响。[⑤]表面上看来，厅的建制与辖境未发生变化，但从理事到抚民，实际上已蕴含了要逐渐改变旗民分治的可能方向。

清代的厅分为直隶厅和散厅，前者属于府级单位，直属于省，而后者属于县级单位，属于府。对于全国内地大部分地区而言，厅属于直隶厅或是散厅都是明确的，可是比较特殊的地方在于山西、直隶与内蒙古交界的归绥道、口北道所辖诸厅。由于该地未曾设置过府县，而是直接由道来管辖厅，它的性质就与内地一般的或属于省或属于府的厅不太相同。

在光绪十年以前，归绥诸厅属于归绥道—五厅的体制。按照嘉庆《大清会典》的记载，直属于道的厅为散厅，实际上是将道视作一个大府。[⑥]在嘉庆《大清会典》中逐一列出了这些厅的名称。

> 理事、抚民有专管地方之厅，或属于府，或属于道，或属于将军。……直隶口北道属张家口厅、独石口厅、多伦诺尔厅三人，吉林将军所属吉林厅、伯都讷厅二人，山西归绥道属归化城厅、大同府属丰镇厅、伊犁将军所属理事厅三人，均为理事厅同知。……山西归绥道属和林格尔厅、托克托厅、清水河厅、萨拉齐厅，朔平府属宁远厅五人，均为理事厅通判。[⑦]

光绪《大清会典》的记载类似，在散厅部分写道，“厅同知通判，或属将军，或属道府”。在《中国历史地图集》标准年代为嘉庆二十五年的山西图中，归绥道所属的五厅均是按照散厅也就是县级单位来处理的，这是正确的。相反，赵泉澄《清代地理沿革表》中将归化城直隶厅的设置系于乾隆六年，将萨拉齐、清水河、和林格尔、托克托城均视作直隶厅且系于乾隆

---

① 张之洞：《请变通边缺折》，光绪八年七月二十九日，《张文襄公奏议》卷 5《奏议五》，《续修四库全书》第 510 册，上海古籍出版社，2002 年，第 197 页。

② 张之洞：《筹议七厅改制事宜折》，光绪九年九月二十九日，《张文襄公奏议》卷 6《奏议六》，第 213 页。

③ 咸丰《古丰识略》卷 19《地部 · 田赋》。

④ 《宫中档朱批奏折》，光绪十年三月二十六日山西巡抚张之洞奏，档案号：04-01-30-0213-006。

⑤ 关于寄民落籍的争论及其影响，可参晓克主编：《土默特史》（修订版），内蒙古大学出版社，2018 年，第 218-220 页。

⑥ 傅林祥曾提到归绥道员与归化城理事同知、绥远城理事同知共同组成一个行政机构（政府），归绥道成为兼具道、府双重功能的特殊政区，见《清代地方行政制度专题研究》，复旦大学博士学位论文，2010 年，第 112 页。

⑦ 嘉庆《大清会典》卷 4《吏部》。

二十五年，是将道所辖的厅视作直隶厅，且归化城直隶厅的设置也以归绥道的成立为标准。[①] 牛平汉《清代政区沿革综表》的结论与赵泉澄相同，显然也认为厅直属于道就是"直隶厅"。[②] 以上认识与《大清会典》所载制度相违。

光绪十年，归绥诸厅由理事厅变为抚民厅。如前所述，其实质意义在于厅的长官由理事同知或通判改为抚民同知或通判，而归化城厅、萨拉齐厅、清水河厅、托克托厅、和林格尔厅行政隶属关系仍然是归绥道，行政流程亦未发生变化。只有丰镇厅、宁远厅因是从大同府、朔平府所属而改，原为散厅，故有的著作将其视作一次升散厅为直隶厅之举，当然，这一说法如果被认可的话，它的前提是归绥道所属的一定是直隶厅。

史籍的记载就此出现了差异。部分文献将理事厅改为抚民厅看作一次职官的变动，而厅的性质未变，仍为散厅，如光绪《山西通志》记述，"光绪十年，以大同府分防丰镇厅之理事同知、朔平府分防宁远厅之理事通判来隶，自绥远城设理事同知仍故制外，并改为抚民厅兼理事。于是归绥道领抚民同知厅三、抚民通判厅四：归化城同知厅、萨拉齐同知厅、丰镇同知厅、清水河通判厅、托克托通判厅、宁远通判厅、和林格尔通判厅"。[③] 有的文献将此时的归绥诸厅视作直隶厅。其中一份是张之洞的奏折，光绪九年九月二十九日《筹议七厅改制事宜折》中明确提到，"归化、萨拉齐二缺，均应定为冲繁疲难直隶厅抚民同知兼理事衔边外最要缺；丰镇厅东界张家口，错处察哈尔，大同门户，牧厂环列，流民屯聚，亦多洋务教堂交涉，应定为繁疲难直隶厅抚民同知兼理事衔边外要缺"，但宁远厅、托克托厅、和林格尔厅、清水河厅则未称"直隶厅"；[④] 另外《清国史·地理志》《清史稿·地理志》将归绥十二厅均定为直隶厅，这一说法也为很多研究清代行政区划变迁的学者所继承。

可是，上述材料也有可疑之处，一是张之洞奏折中，对口外七厅进行了区分，只有归化城厅、萨拉齐厅、丰镇厅明确写了是直隶厅抚民同知，而托克托、和林格尔、清水河、宁远厅则只简单称为抚民通判而已。而七厅均属于归绥道下辖的平行单位，不可能存在层级上的差异；二是《清史稿·地理志》定本中的确将口外诸厅处理为直隶厅，并成为今人著作中将光绪十年改制后的归绥诸厅定为直隶厅的主要史料来源，可是在台北"故宫博物院"所藏的《清史稿·地理志》初修稿本中，归绥诸厅均为散厅，且该部分是由山西人田应璜所作；[⑤] 三是与归绥地区相关的纂修于清末民国初年的志书如《绥远志》《绥乘》等，也包括清末各年《缙绅录》，迄今未见明确称其为直隶厅者。[⑥]

遇到这样史料记载有冲突之处，以往的思考路径似乎陷入一个非此即彼的死胡同，即一定要在直隶厅和散厅之间决定何者是正确的，何者是错误的。笔者从归绥地区实际行政运行的角度来看，直隶厅与散厅之间截然的划分在内地省份才存在，而在归绥这样的边疆地区，此二者之间的区分是无足轻重的。

所谓直隶厅或是散厅，其长官的品级是相同的，并不因是直隶厅而略高一级，也不因是散厅便低人一等，唯一的差别在于行政流程上，即直隶厅对接的是省级单位，而散厅对接的是府级单位。对于归绥地区而言，上述对接并没有太大意义，因为无论是改制之前的理事厅或是光绪十年以后的抚民厅，其上级机关始终是归绥道，口外诸厅始终是归绥道下的一级行政单位，这一点没有发生任何变化。从这一角度而言，无论是称其为直隶厅或是散厅，对于归绥地区的

---

① 赵泉澄：《清代地理沿革表》，中华书局，1955 年，第 53−55 页。

② 牛平汉：《清代政区沿革综表》，第 46−48 页。

③ 光绪《山西通志》卷 30《府州厅县考八·归绥道》。

④ 《张文襄公奏议》卷 6《奏议六》，第 212 页。

⑤ 台北"故宫博物院"藏民国清史馆文献稿本，收藏号：205000684。

⑥ 杨帆：《清代归绥诸厅性质刍议——以相关方志、政书为中心》，《理论界》2010 年第 7 期。

行政体制而言，没有任何不同，也许这正是为何清代文献记载比较随意的原因，以往我们非此即彼的硬性择取而未去疏通史料反而离开了历史的真实状态。

与归绥道类似的道直辖的厅的情况还有直隶口北道下辖的张家口厅、独石口厅、多伦诺尔厅，在《清史稿·地理志》中被记录为直隶厅，但在嘉庆和光绪《大清会典》中均被记录为散厅，与归绥诸厅的记述方法完全一致。

六、建省：蒙汉合治的新尝试

归绥地区旗厅并治的局面，《绥远通志稿》称其“颇与隋唐胡州郡县间立之形势相类焉”。①二元体制也导致了蒙汉之间的摩擦不断，给归绥地区的管理带来了不少难题，诚如清末姚锡光所言：“同立于一土地之上，而区别两种人民，受治于两种官吏，非特五洲万国，无论本国属地，无此办法，且畛域区分，势必猜疑互起，讼狱繁兴，迭起愤恨。……我朝龙兴，建为藩卫，设理事丞倅，以绥蒙汉。嗣以汉民出关佃种者多，乃分立州县，以理讼狱。然有治侨寓汉民之权，而无治各旗蒙古之权，亦无辖蒙古土地之权。”② 更糟糕的是，归绥十二厅隶于归绥道，而内辖于山西巡抚，外辖于绥远城将军，东四厅丰镇、宁远、陶林、兴和又受辖于察哈尔都统，一直到民国初年厅改为县以后仍然如此，“行政权之管辖，却分寄于二省，此固不能不谓之畸形病态也”。③

在包括归绥在内的蒙古区域建省，在清末已有了较多议论。④ 这次建省，无疑是近代中国面临西方列强压力下，试图以郡县取代被称为“分封”的藩部体制的又一实验，新疆的建省无疑提供了一个样本，其后关于青海、蒙古建省的议论又层出不穷。如果说以往边疆地区的改制可以视作由于民族融合而逐渐实现的政区形式自然转换的话，那么清末边疆设省的实践受到边疆危机这一外来因素的影响更大，故与之前被动缓慢地推进行政体制改革不同，此时向边疆推动建省或郡县化改革的进程要急迫得多，也要动荡得多。

对于俄国人对蒙古地区的觊觎，国人早有注意，到了晚清则更甚。光绪二十七年督办蒙旗开垦大臣贻谷奏请晋边蒙地开垦，一方面是为开拓利源以弥补清政府财政负担，⑤ 另一方面也是为巩固边疆起见。光绪二十九年《大陆报》刊文指出“即蒙古亦且视如囊中物，中政府虽欲为剜肉医疮之计，其可得也耶”，⑥ 倍感忧心。此时渐有在蒙古改省的呼声。光绪三十二年一位黑龙江知县上万言书，建议将内蒙古分为两省，东四盟以承德府为省会，置东蒙省；西二盟以绥远城为省会，置西蒙省；外蒙则分为三省。⑦ 当年底即传出“政府议划辽河以西东部蒙古合为北直隶省，归袁世凯兼辖；又议分满洲为二省，以徐世昌为总督”的传闻。⑧ 光绪三十三年又释放出政府“将蒙古改设行省，并将内地旗民移植口外兼营屯垦，以固边圉而杜觊觎”。⑨

在中央一级，对蒙古是否建省也一直犹豫不决，光绪三十三年政务处大臣左绍佐、岑春煊所上统筹西北全局折中，筹划西北设省，从热河、察哈尔及绥远三处入手。到了宣统二年（1910）政务处会议上，蒙古建省之议暂停。据当时报道，主张速改行省者占多数，但理藩院尚

① 《绥远通志稿》第1册，第69页。
② 姚锡光：《筹蒙刍议》，远方出版社，2008年，第39、41页。
③ 《绥远通志稿》第1册，第70–71页。
④ 有关建省的议论，可参乌云格日勒：《清末内蒙古的地方建置与筹划建省》，《中国边疆史地研究》1998年第1期。
⑤ 张世明：《清末贻谷参案研究》，《中国人民大学学报》2014年第4期。
⑥ 《中国纪事：俄人之经营东三省及蒙古》，《大陆报》1903年第8期。
⑦ 《蒙古：改省之区划》，《广益丛报》1906年第123期。
⑧ 《电报一》，《时报》1906年11月1日。
⑨ 《蒙古改省续闻》，《广益丛报》1907年第151期。

书寿耆建议暂停并得到载沣的认同，其理由是蒙古“突改行省则更张纷纭，必酿乱机。且改行省之后办事人员非通蒙古之文言习尚，则无从入手，故又须培植蒙古学问，人材足资应用后，再建行省，则办事自能井然有条，不至有纷扰之弊”，时人感慨，“以蒙治蒙即可，何急急学蒙人也。此老误事矣！”① 宣统三年理藩院尚书善耆视事后，蒙古改省之议重新进入视野，② 同年又传政务处议订蒙地改编行省草案，以内蒙古六盟为一省，外蒙古则分为两省。③

不过建省的意义不仅在于高层政区从藩部转化为行省，抛却名称的差异，绥远城将军一定程度上所起到的正是与“总督巡抚”类似的功能，这是最容易通过官员任免加以实现的，真正困难的地方也是最重要的在于基层政区，也就是厅和旗这一层次上如何统合。当时的绥远城将军贻谷已在密奏中提及了郡县与蒙旗二元体制的深刻弊病。

> 今第就绥远情形论，以言管辖，蒙旗为将军之属部而非将军之领土。……以言政令，省吏管地方而蒙旗不受其约束，将军统蒙旗而地方不听其指挥。每当交涉两难之时，土客之势相倾，是非之真莫辨，劣蒙莠汉勾串为奸，往往厅署不能自主。其应理之事旗署不能自制，其受治之人责无所专，词有可诿，无怪讼案无结时，盗案无获期，命案无信谳。
>
> 建省之议，已无可疑，且建制之所关，固不仅在此数端已也。自来行法在得人，然莫患于事权之不一，筹边无善策，然莫要于远近之相维。④

贻谷显然看到了归绥二元体制内在的困境，而希冀通过建省达到“蒙汉合治”，而合治的方式不是以“封建”替代“郡县”，而是要推进完全的郡县化。姚锡光在《筹蒙刍议》中直接提出了建省的方向就是“易为完全无缺郡县制度，非收回各札萨克土地人民之权不可”，且“不论蒙民汉民，同受治于地方官”，在此基础上，“如新疆开设行省成法，将热河、口北两道所辖二府三厅六州县益以迤北境地，画至外蒙古南界止，西循三厅边境，顺山河天然形势，亦北指外蒙古为西线，别设直隶山北行省以资控制”。⑤ 显然，要以厅县体制彻底取代蒙旗体制。

但终清一代未能完成蒙古建省的使命，直到民国三年（1914），绥远、察哈尔、热河才被设置为特别区，至 1928 年建绥远省、察哈尔省、热河省，只是该三省亦未存在太久。

七、余论

在中国历史上，国家的建设与发展伴随着郡县制的扩张，郡县制既有内部发展，也即新设县治，谭其骧以地区开发之说来解释新县的生成早已为人所熟知；⑥ 也有外部发展，也即朝向边疆地区逐步扩大郡县建制，但往往并非一步到位，而是渐进式的。如果翻看历代行政区划中那些同级政区中的特殊设置，往往有一些政区形式具有“边疆性”和“过渡性”的双重特征，如秦汉的道、唐宋的羁縻府州、明清以来土司政区等。以特殊建制的政区类型作为郡县设立前的过渡阶段，既是在经济和社会结构迥异的区域不得不以“一国多制”的形式以满足现实治理的需求，但同时也具有“过渡性”特征，其终极指向是郡县化。

清代山西北部归绥地区的制度演进正提供了一个极好的边疆地区郡县化的案例。在清代行政区划所称的“府厅州县”中，“厅”在边疆区域正充当了郡县化的过渡性工具，光绪末年岑春煊对蒙部变通官制的阐释证明了这一点，“蒙旗及土司等应办垦矿林渔地方及向有司员、粮员，

---

① 《蒙古暂停建省》,《丽泽随笔》1910 年第 1 卷第 10 期。
② 《蒙古改省之议复活》,《新闻报》1911 年 10 月 7 日第 6 版。
③ 《蒙古将改为北三省》,《广东劝业报》1911 年合订本，第 109 期，第 73 页。
④ 《宫中档朱批奏折》，光绪三十三年八月初六日绥远城将军贻谷奏，档案号：04-01-01-1085-056。
⑤ 姚锡光:《筹蒙刍议》，第 30、33 页。
⑥ 谭其骧:《浙江省历代行政区域——兼论浙江各地区的开发过程》,《长水集》上册，人民出版社，2009 年，第 422 页。

可设民官者，拟照国初九边及山西、甘肃边厅办法，多设道厅，俟地辟民聚后，再改州县，一以重边吏之事权等威，一以免蒙部之疑沮”。[①] 清廷通过稳健的政策来推进蒙古地区郡县化进程，这一过程是渐进式的，有效避免了激进改制带来的与蒙部冲突的可能。

只是郡县化虽是终极走向，但过程并非是直线式的，它同样受到区域社会历史进程的制约，甚至郡县化未必是朝廷的有意设计，而只是随着时势发展所带来的自然结果。以归绥地区来看，郡县化的起始条件是汉人移民的进入，原有的蒙旗无力管理，虽清廷施行“封禁”政策，但无力阻止这一历史进程，故产生了设官管理的需求，雍正元年于此设立归化城理事同知，以之管理蒙汉交涉事件，与其说这是蒙古“封禁”政策的一环，毋宁说是以一种隐晦的方式默认了汉人移民的现实，并由此造就了旗厅并立的基本格局。

不过旗厅二元管理体制虽适应了蒙汉杂处的现实，但也带来了不可克服的管理难题，于是清廷继续通过行政体制的整合并逐渐朝向一体化方向发展，乾隆六年归绥道的设置是一个标志性事件。无论旗或是厅的蒙汉交涉，均于此汇合，并对接之上的盟旗、将军与督抚体制，道厅在较大程度上掌握了行政的主动权，由于其建制上从属于山西督抚方面，从而使得整个归绥地区行政体制逐渐向内地郡县化方向发展，特别是光绪十年归绥诸厅由理事改为抚民，正是在基层政区层次上推进内地化与一体化的关键性事件。

这样一套体制难称是稳定的和可持续的，郡县化越向前推进，蒙汉之间的矛盾越加剧，反郡县化的力量也在增强，必须要通过政治上强有力与彻底的整合才能最终实现一体化，清末出现的“建省”呼吁与尝试，正是郡县化推进到接近终点的标志。清末边疆建省无疑受到了近代民族国家建设与外敌觊觎的影响，但如从郡县化本身的历史发展长河来看，这又的确是一种趋势，即使没有俄国等因素，它依然会朝这一方向发展，只是近代这些新的因素的出现大大加速了郡县化的步伐。毫无疑问，归绥地区的郡县化进程损害了蒙古王公贵族的权益。[②]

民国初年，绥远地区成立了特别区并于 1928 年成立了绥远省，而归绥诸厅也都去掉了厅的称呼而改制为县，并新置了若干新县和设治局，更进一步推进了郡县化的程度。如果单纯从政区名称上来看，省县的架构已与内地无疑，只是旗的设置仍在，故虽建省，但因民国中央政府缺少强力推进更深层次融合的力量，“旗县并治”的局面并未消失。只是此时一个历史上从未有过的新的重大理论被引入并极大改变了这一区域的历史进程，这就是民族区域自治理论。它于 20 世纪前期逐渐在中国酝酿，20 世纪 20 年代中国共产党在苏俄影响下接受了这一理论。[③]

正是在民族区域自治理论的指引下，内蒙古最终于 1947 年建立了中国第一个民族自治区。中华人民共和国成立后的 1954 年又废绥远省，将其并入内蒙古自治区。清代的归绥诸厅、民国时期的归绥诸县又部分改回了旗或与原存在的旗合并，重新以盟旗制为主建立了内蒙古的政区体系，归绥县、萨拉齐县、陶林县等建制被取消，分别并入土默特旗、察哈尔右翼中旗。[④] 至此，归绥地区的地方行政建制又步入一个新的历史阶段。

References

Fu Linxiang. “Qingdai fumin ting zhidu xingcheng guocheng chutan” (The study on formation of *Fumin Ting* system in the Qing dynasty). *Zhongguo lishidili luncong* (Journal of Chinese Historical Geography) 1 (2007).

Hu Heng. “Tingzhi qiyuan jiqi zai Qingdai de yanbian” (The *ting* within government system: Its origin and change

---

① 《军机处录副奏折》，光绪三十三年四月二十八日云贵总督岑春煊奏，档案号：03-7438-001。

② 纪蔼士：《察哈尔与绥远》，文化建设月刊社，1937 年，第 96 页。

③ 王希恩：《也谈在我国民族问题上的“反思”和“实事求是”——与马戎教授的几点商榷》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2009 年第 1 期。

④ 庆格勒图：《绥远地区解决“旗县并存、蒙汉分治”问题初探》，《内蒙古师大学报（哲学社会科学版）》1996 年第 1 期。

in the Qing dynasty). *Wenshi* (Literature and History) 2 (2013).

Liang Xiaowen. "Qingdai guihuacheng tumote diqu eryuan sifa Shenli moshi de xingcheng yu bianqian" (Formation and change of judicial trial binary mode in Tumd area of Guihua city in the Qing dynasty). *Zhongguo bianjiang shidi yanjiu* (China's Border Land History and Geography Studies) 3 (2020).

Lu Ren. "Qingdai zhili ting jiegou" (To deconstruct *zhili ting* of Qing dynasty). *Zhongguo lishidili luncong* (Journal of Chinese Historical Geography) 3 (2010).

Masui Yasuki. "Qingdai zhili ting yu san ting de dingzhihua jiqi mingdai qiyuan" (The customization of *zhili ting and san ting* in Qing dynasty and its origin in Ming dynasty). *Beijing daxue xuebao* (Journal of Peking University) 3 (1996).

Zhang Yongjiang. "Lun Qingdai monan menggu diqu de eryuan guanli tizhi" (On the dualistic management system in the Desert of southern Mongolia in the Qing dynasty). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 2 (1998).

From Director (*lishi*) to Administrator (*fumin*): A New Study of Changes to the "Ting system" in the Guisui Region in the Qing Dynasty

HU Heng (The Institute of Qing History, Renmin university of China; huhengqss@ruc.edu.cn)

Abstract: In the Qing Dynasty, transition zones between the county-prefecture system and vassal system (fanbu) were often governed under the "ting system." The Guisui area, on the border between Shanxi and Inner Mongolia, was a typical example of this form of administration. The Qing Dynasty experienced a long and complicated process governance in this region, and the administrative system also changed according to the situation. The process can be divided into six stages: director (*lishi*), separate jurisdiction, integration, concurrent administration, administrator (*fumin*), and establishment of a province, which vividly shows how the prefectures and counties system gradually expanded to the border areas. This process was not linear, rather it was both constrained by the administrative system of the country and affected by the regional social and historical process. The ting system should be understood in the specific space-time environment in different periods.

Keywords: Guisui area, *Lishi Ting*, *Fumin Ting*, prefectures and counties system